

# La reforma de la política d'asil de la Unió Europea

## Els motius del seu bloqueig

|             |                              |
|-------------|------------------------------|
| Grau        | <b>Grau en Dret</b>          |
| Assignatura | <b>Treball de Fi de Grau</b> |
| Curs        | <b>2019 - 2020</b>           |

**UAB**  
Universitat Autònoma  
de Barcelona

|                    |                              |
|--------------------|------------------------------|
| Nom de l'autora    | <b>Judit Xufré Calafell</b>  |
| Nom de la tutora   | <b>Montserrat Pi Llorens</b> |
| Data de lliurament | <b>18/05/2019</b>            |



Europe's destiny and the future of the free  
world are entirely in our hands

Simone Veil, 1979<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El 17 de juliol de 1979, durant la primera sessió del primer Parlament Europeu escollit per sufragi universal de forma directa i secreta, Simone Veil, la presidenta del Parlament Europeu, pronuncia un discurs que posa el punt de mira sobre el paper del Parlament com a motor de la recerca de la integració europea. Text complert disponible a [https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/174d384d-d5c7-4c02-ad78-b1f6efc9740a/publishable\\_en.pdf](https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/174d384d-d5c7-4c02-ad78-b1f6efc9740a/publishable_en.pdf)

## **ABSTRACT**

L'afluència massiva de migrants ha posat al centre del debat polític la necessitat d'una reforma de la política comuna d'asil. És per aquest motiu que en el present treball s'analitzen els diferents factors que fan que la reforma del Sistema Europeu Comú d'Asil no avanci. Entendre el fracàs de la reforma requereix un repàs de les diferents etapes que han permès la creació de la política comuna d'asil així com dels diversos intents de modificació que s'han dut a terme per part de les Institucions Europees. Aquesta anàlisi permetrà detectar els problemes que frenen aquesta reforma i per altra banda també proporcionarà idees de millora perquè aquesta pugui arribar a ser portada a terme.

## **PARAULES CLAU**

Reforma del SECA – Unió Europea – Política d'asil – Refugiats – Asil

## ÍNDIX

|  |    |
|--|----|
| <i>LLISTAT D'ABREVIATURES</i> .....  | 5  |
| <i>1. INTRODUCCIÓ</i> .....  | 6  |
| <i>2. MARC NORMATIU VIGENT</i> .....   | 9  |
| 2.1 DELIMITACIÓ CONCEPTUAL .....   | 9  |
| 2.2 EL MARC INTERNACIONAL .....  | 10 |
| 2.3 LA INCORPORACIÓ DEL DRET D'ASIL AL ORDENAMENT<br>JURIDIC DE LA UNIÓ EUROPEA .....  | 12 |
| 2.4 SISTEMA EUROPEU COMÚ D'ASIL .....  | 15 |
| <i>3. LA REFORMA DEL SECA</i> .....  | 20 |
| 3.1 MOTIUS DE LA REFORMA .....   | 20 |
| 3.2 PROPOSTES DE REFORMA .....   | 23 |
| 3.2.1 PRIMERA FASE DE LA REFORMA .....   | 23 |
| 3.2.2. SEGONA FASE DE LA REFORMA .....   | 25 |
| 3.2.3 ESTAT DE LES NEGOCIACIONS .....  | 26 |
| <i>4. EL BLOQUEIG DE LA REFORMA DEL SECA</i> .....                                     | 28 |
| 4.1 UNA EUROPA DIVIDIDA .....  | 28 |
| 4.2. BLOQUEIG DURANT LA PRESA DE DECISIONS DEL CONSELL ..                              | 29 |
| 4.3. SECURITITZACIÓ DE LA POLÍTICA DE IMMIGRACIÓ, INCLOENT<br>LES MESURES D'ASIL ..... | 30 |
| 4.4 UNA MIRADA CAP AL FUTUR .....  | 32 |
| <i>5. CONCLUSIONS</i> .....  | 37 |
| <i>6. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES</i> .....  | 42 |

## LLISTAT D'ABREVIATURES

|              |   |
|--------------|---|
| <b>UE</b>    | Unió Europea  |
| <b>SECA</b>  | Sistema Europeu Comú d'Asil                             |
| <b>CEAR</b>  | Comissió Espanyola d'Ajuda al Refugiat                  |
| <b>MENA</b>  | Menors no Acompanyats                                   |
| <b>TEDH</b>  | Tribunal Europeu de Drets Humans                        |
| <b>ACNUR</b> | Alt Comissionat de les Nacions Unides per als Refugiats |
| <b>TFUE</b>  | Tractat de Funcionament de la Unió Europea              |
| <b>CE</b>    | Comissió Europea  |
| <b>PE</b>    | Parlament Europeu                                       |
| <b>EEMM</b>  | Estats Membres  |
| <b>ONU</b>   | Organització de les Nacions Unides                      |

## 1. INTRODUCCIÓ

La inestabilitat política, econòmica i social que caracteritza molts dels països del món actual ha derivat en un augment dels fluxos migratoris. Els habitants de les zones en conflicte d'Àsia, Àfrica o Amèrica del Sud, moguts pel terror i la preocupació, han decidit fugir a Europa. 37.000 persones cada dia es veuen forçades a marxar de les seves llars a causa del conflicte i la persecució, conformant un total de 70,8 milions de persones al 2019. Entre elles, quasi 25,9 milions esdevenen refugiades, més de la meitat menors de 18 anys. Aquestes xifres mostren que en l'actualitat estem presenciant els nivells més alts de desplaçaments mai registrats.<sup>2</sup> Aquesta crisi ha posat de manifest l'obsolescència dels tractats internacionals en matèria de refugi i asil, la Convenció de Ginebra de 1951 i el protocol de Nova York de 1967 degut a que aquests acords van ser presos per a donar resposta a la Guerra Freda, durant la segona meitat del segle XX, que res té a veure amb el que està succeint a Europa en aquest últim període de temps (Porras, 2017).

Pel que fa a la UE, d'ençà l'any 1993 el Tractat de Maastricht va incorporar la regulació de l'asil al seu marc institucional i jurídic. Des d'aquell moment la UE va adquirir competències compartides en matèria d'asil i, per tant, hi ha una normativa europea que els EEMM han de respectar a l'hora de fer front a les arribades de refugiats. L'asil està regulat per diferents reglaments i directives de la UE que en el seu conjunt formen el SECA. El reglament de Dublín recull el procediment per a sol·licitar la condició de refugiat sent, per tant, l'element més important del SECA. En aquest, es resol quin país de la UE és competent per tramitar les sol·licituds d'asil sent, en un principi i com a norma general, el primer país d'entrada.

Tot i així, durant el 2015, en plena crisi migratòria, el sistema va col·lapsar en països fronterers com Itàlia o Grècia veient-se impossibilitats de fer front a tots els sol·licitants. Per aquestes persones el seu objectiu era arribar al centre o nord d'Europa, concretament a Alemanya i Suècia degut a l'alt nivell de protecció social

---

<sup>2</sup> Dades aportades per ACNUR. Disponible a: <https://www.acnur.org/datos-basicos.html>

(González Enríquez, 2015). És per aquest motiu que tant el PE, com la CE, entitats socials i professionals del món acadèmic demanen una revisió, entre d'altres, del sistema de Dublín ja que la UE s'enfronta a un gran problema de gestió, acollida i integració d'una magnitud mai vista.

El plantejament anterior ens porta automàticament a qüestionar-nos per què després de la gran crisi migratòria els EEMM de la UE i les institucions no van prendre mesures urgents i van portar a terme la reforma del SECA, dissenyat per la UE com a part de la seva política migratòria, que ha estat durant tot aquest temps en boca de tots i a la taula de les principals institucions europees.

Els fets exposats anteriorment són els que han motivat la present investigació a intentar donar a conèixer, a partir del marc teòric, la necessitat, creació i posterior evolució d'un sistema d'asil igual en tots els països de la Unió. I on l'objectiu principal ha sigut analitzar i donar resposta a la següent pregunta: Per què la reforma del SECA no prospera tot i els aparents esforços de les institucions?

Així i tot, és important esmentar que l'asil té uns lligams molt estrets amb altres qüestions pertanyents a la política migratòria com poden ser els controls fronterers, els rescats a mar obert, la lluita contra el tràfic de persones, les relacions amb països tercers, la política de veïnatge o el conflicte relacionat amb els visats. Però l'objecte del present treball se centra principalment en el SECA i la seva reforma, ja l'extensió d'aquesta investigació no permet tractar-los tots.

A partir d'aquestes consideracions, l'estudi consta de quatre apartats que donaran les eines per a respondre a la pregunta plantejada. La primera part és introductòria definint el concepte i repassa les fites més importants del dret d'asil a nivell internacional per arribar fins a l'estat actual, passant per les diferents etapes de la construcció d'aquest. Això ens portarà al segon apartat on s'exposen els diferents motius que han portat al bloqueig de la reforma del SECA i seguidament el tercer, on es resol l'entramat principal del treball: perquè la reforma no prospera. A la vegada també s'intenta donar una explicació clara de com es desenvoluparà



aquest fenomen en un futur immediat. Finalment es troben les conclusions on es recullen els principals problemes pels quals la reforma del SECA no es porta a terme i s'intenten proporcionar vies de solució a aquest fet.

## 2. MARC NORMATIU VIGENT

### 2.1 DELIMITACIÓ CONCEPTUAL

ACNUR defineix l'asil com una pràctica mitjançant la qual un Estat garanteix la protecció, l'empament i l'assistència a totes aquelles persones que han fugit del seu país d'origen per diverses raons, generalment relacionades amb la violació d'un o diversos drets fonamentals (ACNUR, 2016). D'acord amb aquesta definició, podem parlar d'asil quan un país permet l'entrada d'una persona estrangera amb el compromís que no serà retornada al seu país d'origen ni expulsada del país on se li ha concedit l'asil. Així i tot, és important destacar que segons l'article 33 de la Convenció de Ginebra, es permet als refugiats poder sol·licitar el dret d'asil amb certes condicions i mesures que s'han de complir mentre existeixin els motius pels quals la persona va marxar del seu país.

Les persones que sol·liciten aquest dret són anomenades refugiats. Per tant, anomenem refugiats a totes aquelles persones que fugen d'un conflicte armat o una persecució ja que la seva situació és intolerable i massa perillosa. És per aquest motiu que travessen les fronteres d'altres països, normalment als més propers, si aquests són segurs, intenten ser considerats legalment com a refugiat. Una vegada s'aconsegueix el reconeixement de refugiat, compten amb ajuts econòmics, allotjament, atenció sanitària, així com reben la documentació de residència pels primers sis mesos i autorització per a treballar. Els CAR (centres d'ajuda al refugiat) estan a l'abast de tots els refugiats on es facilita la seva adaptació lingüística i es permet l'escolarització per als menors d'edat. És important fer menció al fet que tot i que el dret d'asil es reconeix en tots els països de la UE, alguns d'aquests són més propensos a rebre un nombre major de sol·licituds. La diferència entre les legislacions dels diferents EEMM és la principal causa que fa que els refugiats escullin un país o un altre per a iniciar la seva sol·licitud. De fet, alguns Estats donen la condició de refugiat a la majoria dels sol·licitants, mentre que altres la concedeixen a menys d'un 1% de les persones que realitzen la sol·licitud.

Cal distingir la figura del refugiat amb la del migrant. Aquest últim escull traslladar-se del seu país d'origen però no a causa d'una amenaça directa de persecució o mort, com sí que passa amb els refugiats. Els migrants busquen millorar la seva qualitat de vida, ja sigui a la recerca de treballs millors, més ben pagats, una educació més completa, reunificació familiar o per altres raons. A diferència dels refugiats, que no poden tornar al seu país de forma segura, els migrants continuen rebent protecció per part dels seus governs. Així doncs, als migrants no se'ls aplicarà la dret d'asil sinó els procediments convencionals en matèria d'immigració.

## 2.2 EL MARC INTERNACIONAL

El dret d'asil es troba regulat pel Dret Internacional i és una obligació jurídica pels Estats i, per tant, per la societat espanyola organitzada com una comunitat política, segons afirma Pedro Escribano, magistrat del Gabinet Tècnic del Tribunal Suprem (2015). L'any 1948 es recull per primera vegada aquest dret en l'article 14 de la Declaració Universal dels Drets Humans, formant part dels drets fonamentals dintre dels 30 articles considerats bàsics a partir de la Carta de San Francisco (1945). En aquest article es remarca que en cas de persecució tota persona tindrà dret a asil. A la vegada, posa èmfasi a dir que el dret d'asil no pot ser invocat contra una acció judicial realment originada per delictes comuns o actes oposats als principis de les Nacions Unides. Així doncs, l'any 1948 s'assenten unes primeres bases sobre les quals, anys després, s'anirà construint el dret d'asil que coneixem actualment.

Quan s'acaba de desenvolupar aquest dret és l'any 1951 amb la Convenció de Ginebra, després de la Segona Guerra Mundial per a respondre a les conseqüències d'aquesta. S'ofereix protecció internacional i assistència a les víctimes de guerra, s'estableixen les bases sobre què s'entén per una persona refugiada i les obligacions que tenen els Estats enfront d'aquestes. Són 142 països els que conformen la Convenció i tots ells estan obligats a respectar el dret internacional i a no retornar a una persona al país on tenia por de ser perseguida. A conseqüència d'aquesta Convenció l'any 1967 neix el Protocol de Nova York,

també anomenat Protocol sobre l'Estatut dels Refugiats, el qual elimina les restriccions temporals i geogràfiques que estipulava la Convenció, ja que amb aquesta només els europeus que es van convertir en refugiats abans de 1951 tenien dret a sol·licitar l'asil. Espanya s'adhereix a la Convenció de Ginebra el 14 d'agost de 1978. Amb aquesta adhesió l'Estat Espanyol inicia l'abast internacional del problema dels refugiats i els seus drets. Però no és fins al 1984 que s'aprova la primera llei reguladora del dret d'asil sobre la condició de refugiat a Espanya. A la Constitució Espanyola es troba regulat al capítol primer “*De los españoles y los extranjeros*” a l'article 13.4.

Després de la gran crisi de refugiats, aguditzada l'any 2015 per l'increment del flux descontrolat de refugiats, sol·licitants d'asil i emigrants econòmics amb més de 68,5 milions de persones obligades a fugir de casa seva i sent una xifra històrica des de la II Guerra Mundial, ACNUR i els EEMM de l'ONU demanen un canvi en la regulació de 1951. Després de dos anys de negociacions, l'any 2018 arriba el Pacte Mundial sobre els Refugiats. Aquest pacte és un marc per una distribució previsible i equitativa de la càrrega i responsabilitat per part dels països en referència a l'arribada de sol·licituds de refugiat. Els seus quatre objectius principals són: alleujar la pressió dels països que acullen refugiats, desenvolupar l'autosuficiència dels refugiats, ampliar l'accés al reassentament en països tercers i altres vies complementàries i finalment fomentar les condicions que permetin als refugiats retornar de forma voluntària als seus països d'origen en condicions de seguretat i dignitat. El pacte segons la CEAR té el potencial necessari per a donar una millor resposta i protecció per les persones refugiades en les comunitats d'acollida, però dependrà de l'adopció, corresponsabilitat i rendició de comptes que assumeixin els Estats.

Tot i això, és d'especial menció que és només un instrument per a trobar una resposta internacional al gran moviment de refugiats. Per tant, el pacte és solament un instrument per a la cooperació política, sense ser un compromís vinculant. Es caracteritza per tenir una visió inclusiva dels diferents actors rellevants i es recolza en la formulació de bones pràctiques i mecanismes per impulsar la seva efectiva aplicació, sense arribar a ser dret, obligació o

responsabilitat jurídica. Cal destacar que des de la seva introducció el Pacte expressa una voluntat de no assumir nous compromisos en matèria de protecció internacional de refugiats. Tant és així, que els Estats van demanar que el text tingués una referència explícita al caràcter no vinculant del pacte, així demanant la discrecionalitat de la qual gaudeixen els Estats per aplicar el Pacte. Per tant, el Pacte va ser dissenyat com un instrument de *soft law* oferint un gran marge de maniobra als Estats.

### 2.3 LA INCORPORACIÓ DEL DRET D'ASIL AL ORDENAMENT JURIDIC DE LA UNIÓ EUROPEA

Després de que al Tractat de Maastricht es mencionés la necessitat de que la Unió elaborés una acció comunitària en matèria de política comú d'asil, tractant així el tema de forma intergovernamental, la primera vegada que es regula l'asil de forma comunitària a la UE és amb la signatura l'any 1997 del Tractat d'Amsterdam<sup>3</sup> i la seva posterior entrada en vigor l'any 1999. Amb ell es crea l'Espai de Llibertat, Seguretat i Justícia per facilitar la lliure circulació de persones i un espai lliure de fronteres interiors. Així doncs, en un continent on les diferents nacions havien defensat amb la seva pròpia sang les fronteres dels seus territoris, a partir d'aquest moment només existirien als mapes. Per tant, es deixa de realitzar controls fronterers en les fronteres entre els Estats Schengen i a les fronteres exteriors es realitzen controls harmonitzats ajustats a criteris clarament definits. Tenir una frontera exterior comuna va comportar que hi hagués una manca de controls fronterers interns així convertint-se conjuntament tots els Estats Schengen en responsables de les fronteres exteriors amb el fi de garantir la seguretat de l'espai Schengen. En conseqüència, una problemàtica que fins aquell moment havia sigut interna de cada Estat, com l'asil, va passar a ser un problema global de tots els Estats adherits a l'Espai Schengen.

---

<sup>3</sup> Tractat d'Amsterdam, aprovat a Amsterdam el 2 d'octubre de 1997 i entra en vigor l'1 de maig de 1999

L'asil es trobava regulat en l'article 63 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea i senyalava que s'adoptarien mesures en matèria d'asil així com criteris i mecanismes per determinar l'Estat membre que prengués la responsabilitat d'examinar la sol·licitud d'asil presentada per un nacional d'un país tercer en un termini de cinc anys a partir de la data d'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam. Cal destacar que els Estats, amb diferents visions respecte a la política migratòria, van fer un gran esforç per acordar un mínim comú que els permetés el desenvolupament i el bon funcionament d'un Mercat Interior i una cessió de competències en matèria d'asil (Hock, 2017). Finalment l'any 1999 al Consell Europeu de Tampere (Finlàndia) es va celebrar la creació de l'espai de llibertat, seguretat i justícia explotant al màxim les possibilitats que oferia el Tractat d'Amsterdam i s'acorda treballar per a poder establir un sistema europeu comú d'asil que hauria d'incloure, en la seva primera etapa, unes condicions mínimes mútues per l'acollida dels sol·licitants d'asil.

L'any 2000 s'aprova per primera vegada la Carta de Drets Fonamentals de la UE com a document polític. Engloba els ideals en els que es fonamenta la UE com valors universals de respecte a la dignitat humana, llibertat, igualtat i solidaritat així aconseguint un espai de llibertat, seguretat i justícia per als ciutadans de la Unió basats en els principis de democràcia i d'Estat de dret. El dret d'asil es troba recollit en l'article 18 mencionant que aquest ha de respectar sempre la Convenció de Ginebra, l'Estatut dels Refugiats i el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea. Tot i que la proclamació solemne de la Carta dels Drets Fonamentals va ser el 7 de desembre de l'any 2000, no va ser jurídicament vinculant fins que es va integrar l'1 de desembre de 2009 al Tractat de Lisboa.

Al desembre de l'any 2007 s'adopta el Tractat de Lisboa, però no entrarà en vigor fins al dia 1 de gener de 2009. Aquest desenvolupa estàndards uniformes sobre el dret d'asil, perquè el Tractat d'Amsterdam era un tractat de mínims. A la vegada preveu també la cooperació i el desenvolupament des de la participació a partir del diàleg amb tercers països. Aquest tractat té un propòsit comú: gestionar els fluxos de persones que busquen protecció, així com la introducció d'un sistema integrat de gestió de les fronteres externes de la UE (ACNUR, 2008).

A partir de Lisboa, l'article 80 del TFUE disposa el principi de solidaritat i de repartiment equitatiu de la responsabilitat entre els EEMM, incloses totes les càrregues financeres. Per tant es fa patent, de nou, que hi ha competències compartides en matèria d'asil entre els EEMM i la UE. A la vegada, conclou que les accions de la Unió en matèria d'asil haurien, en el cas de ser necessari, incloure mesures apropiades per garantir que es fa realitat aquest principi. També és important fer esmena a l'article 78 TFUE el qual apunta les competències de la UE en matèria d'asil sent aquesta la base jurídica en els tractats que fomenta tot el SECA. En aquest es senyala que la UE desenvolupa una política comuna en matèria d'asil, protecció subsidiària i temporal per oferir un estatut apropiat a tot nacional d'un país tercer que necessiti protecció internacional i garanteix el respecte del principi de no devolució. El Tractat va portar importants canvis relatius al procés de presa de decisions en qüestions d'asil i va implantar la codecisió com a procediment habitual (Parlament Europeu, 2020). Així doncs, la primera vegada que podem parlar de política comuna a la UE és l'any 2009 amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa així suposant un gran canvi en les polítiques tant dels Estats com de la Unió.

L'apuntat anteriorment porta a pensar que el Tractat de Lisboa va significar un gran canvi per diverses raons com pot ser l'adquisició de la UE de competència legislativa en matèria d'asil i immigració. Així com amb la creació d'un procediment legislatiu ordinari que va comportar un augment de la participació del PE en el procés legislatiu i es decideix que sigui mitjançant aquest últim que s'aprovaran les decisions sobre l'asil (Hock, 2017). Tot això permet que el Parlament adquireixi un rol molt important en la configuració del SECA i comença a fer diverses consideracions del sistema del moment, etiquetant-lo d'injust per a sol·licitants d'asil i per a determinats EEMM o bé trobant desproporcionat el criteri del primer país d'entrada com a Estat responsable d'encarregar-se dels tràmits.

El Consell Europeu al desembre de 2009 estableix el Programa d'Estocolm - Una Europa oberta i segura que serveixi i protegeixi al ciutadà (2010/C 1115/01), amb la voluntat de centrar-se en els interessos i les necessitats dels ciutadans, sense deixar de banda la seguretat europea. Per tant, amb el pacte es vol aconseguir que

les mesures policials i les destinades a protegir els drets individuals, l'Estat de Dret i les normes de protecció internacional vagin en la mateixa direcció. Així doncs, un dels objectius cabdals del Programa d'Estocolm és aconseguir una Europa de la responsabilitat, la solidaritat i la col·laboració en els àmbits de la migració i l'asil. Per tant, s'estableix un límit temporal per la realització de la política comú d'asil sent aquest el 2012 i ha de ser un procediment integral, segur i eficaç des d'un punt de vista jurídic.

Així doncs, per arribar al punt on ens trobem actualment amb el SECA, la seva regulació ha patit una evolució molt lenta perquè les Institucions europees han anat rebent molt a poc a poc competències per part dels EEMM en matèria d'asil. És a dir, fins ara els Estats sempre han procurat guardar un alt nivell de gestió sobre aquestes matèries tan delicades deixant patent que no tenen una confiança plena en la gestió de la UE en matèria d'asil.

## 2.4 SISTEMA EUROPEU COMÚ D'ASIL

Com s'ha apuntat en els apartats anteriors, el SECA, basat en el Tractat d'Amsterdam, aconsegueix iniciar el seu camí el 1999 amb el Consell Europeu a Tampere com a resultat de la guerra dels Balcans i és culminat amb el Tractat de Lisboa l'any 2009 que és on realment podem parlar d'una política comuna d'Asil. Consta de cinc normes principals que podrien acabar sent vuit si tenim en compte la Directiva de Reagrupament Familiar<sup>4</sup>, la Directiva per als residents de llarga durada<sup>5</sup> i la Directiva de Protecció Temporal<sup>6</sup>. Les tres darreres, al centrar-se en un abast més general de la protecció internacional, per qüestions d'espai, no seran analitzades en el present estudi. Així que deixant banda aquestes tres, podem

---

<sup>4</sup> Directiva 2003/86/CE del Consell, de 22 de setembre de 2003, sobre el dret a la reagrupació familiar. (DOCE L 251 de 03/10/2003)

<sup>5</sup> Directiva 2003/109/CE, de 25 de novembre de 2003, relativa a l'estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga durada. (DOUE L 16 de 23/01/2004)

<sup>6</sup> Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per a la concessió de protecció temporal en el cas d'afluència massiva de persones desplaçades i mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir aquestes persones i assumir les conseqüències de la seva acollida. (DOUE L 212 de 7/8/2001)



afirmar que el SECA està conformat per tres directives, les quals estan dirigides als Estats i a aquests se'ls exigeix uns determinats resultats, i dos reglaments, no dirigits a un destinatari concret, doncs amb abast general. Aquests instruments els podem classificar de la següent manera:

a) *Instruments centrats en harmonitzar l'actuació dels països membres*: Es centren tant en la concessió o retirada de la protecció internacional<sup>7</sup> i en establir els criteris i mecanismes necessaris per a determinar quin a de ser l'Estat membre responsable de l'examen de les sol·licituds internacionals<sup>8</sup>. La Directiva 2013/32/UE sobre procediments comuns per a la concessió o la retirada de la protecció internacional estableix les bases d'aquests elements. A la vegada, té per objectiu garantir que els procediments de protecció internacional siguin més ràpids, eficients, justos per als sol·licitants i que a la vegada compleixin les normes de la UE referents a la concessió i retirada de la protecció internacional. Cal destacar que abans que l'autoritat competent adopti una resolució, el sol·licitant tindrà dret a una entrevista personal amb una persona competent que tingui en compte les circumstàncies del sol·licitant així com les circumstàncies particulars del país d'origen. Les persones amb necessitats específiques com poden ser menors o discapacitats hauran de rebre un suport adequat. En referència als MENA, també tenen requisits específics com és l'obligació de nomenar un representant qualificat.

El Reglament Dublín III (més conegut com a sistema de Dublín) estableix la clau per a una bona aplicació del SECA, ja que codifica els criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre que ha de realitzar l'examen de sol·licituds de protecció internacional presentades en un dels EEMM per un nacional d'un país tercer. Això suposa un gran pas al front, ja que evita arbitrarietats comeses pels EEMM fins al moment. El Reglament, en primer lloc, busca propiciar la unitat familiar això és degut al fet que intenta que es faci càrrec de la sol·licitud l'Estat membre de la Unió en el que hi visqui algun familiar del sol·licitant. També es crea

---

<sup>7</sup> Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre procedimientos común per a la concessió i retirada de la protecció internacional. (DOUE L 180 de 26/06/2013)

<sup>8</sup> Reglament de Dublín II

un procediment familiar podent examinar conjuntament les sol·licituds de protecció internacional de tots els membres d'una mateixa família. Per altra banda, el Reglament assigna responsabilitat d'examinar la sol·licitud d'asil l'Estat que s'hagi encarregat de l'expedició d'un permís o visat. Finalment, es determina que serà responsable d'examinar la sol·licitud l'Estat en el sol·licitant hagi travessat les fronteres de forma il·legal, entre d'altres aspectes a tenir en compte. Si no es pot recórrer a cap criteri, l'Estat responsable serà el primer Estat on es va presentar la sol·licitud. És important remarcar que el sistema de Dublín no es va crear per distribuir equitativament la responsabilitat dels refugiats davant dels diferents EEMM, sinó per determinar, a través d'uns criteris comuns, l'Estat responsable d'examinar cada sol·licitud.

*b) Eines destinades a assegurar una major protecció a tots els sol·licitants:*

Aquestes estan destinades a la creació d'un estatut uniforme per a refugiats i exiliats<sup>9</sup> com en la creació de normes comuns que disposin les condicions materials d'acollida dels sol·licitants de protecció internacional<sup>10</sup>. Amb la Directiva 2011/95/UE s'aconsegueixen harmonitzar els requisits pel reconeixement dels nacionals de països tercers com a beneficiaris de protecció internacional i a la vegada es millora considerablement l'abast atorgat per aquest. Per altra banda, la Directiva descriu els requisits que s'exigeixen per concedir l'estatut de refugiat, ja que determina quins actes mereixen ser considerats constitutius de persecució i també el temps que es disposa o quan s'ha de donar per finalitzat o denegar la renovació d'aquest estatut. El contingut de protecció internacional implica, amb caràcter mínim, que els EEMM s'hauran de comprometre a respectar el principi de no devolució, a vetllar perquè es mantingui la unitat de la família i a salvaguardar l'interès superior del menor (Porras, 2017).

---

<sup>9</sup> Directiva 2011/95/UE del Parlament Europeu i de Consell, de 13 de desembre de 2011, per la qual s'establia normes relatives als Requisits per al Reconeixement de nacionals de països tercers o apàtrides com beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme per als refugiats o per a les persones amb dret a protecció subsidiària i al el contingut de la protecció concedida (DOUE L 337 de 13/12/2011)

<sup>10</sup> Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la qual s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional. (DOUE L 180 de 26/06/2013)

La directiva 2013/33/UE recull un seguit de mesures centrades a millorar i harmonitzar les normes d'acollida dels Estats, ja que l'aprovació de normes mínimes ha donat lloc en aquests últims anys a interpretacions divergents i a vegades restrictives. Una de les més importants és que els Estats no podran internar a una persona únicament per raó de ser sol·licitant de protecció internacional. Així i tot, l'internament és una mesura que pot ser aplicada per motius taxats. Si parlem de persones vulnerables o dels joves migrants sols, l'internament només serà possible com a últim recurs en circumstàncies excepcionals. Per a garantir la igualtat de tracte de tots els sol·licitants de la UE, aquesta Directiva s'haurà d'aplicar en totes les fases i tipus de procediments de sol·licitud de protecció internacional. A la vegada, a l'aplicar aquesta Directiva, els EEMM han de vetllar per garantir el compliment integral dels principis d'interès superior del menor i de la unitat familiar (Ortega, 2013).

*c) Eines per tal d'agilitzar el reconeixement dels sol·licitants i augmentar la seguretat dintre de la UE:* L'instrument per a garantir aquest aspecte és l'Eurodac el qual entra en vigor l'any 2015 amb l'objectiu d'ajudar a identificar als sol·licitants d'asil i a les persones interceptades en relació amb l'encreuament irregular de les fronteres exteriors de la Unió. Comparant les empremtes, els EEMM poden comprovar amb una gran rapidesa si la persona que sol·licita l'asil ja ha portat a terme una altra sol·licitud en un país diferent de la UE, o bé si un sol·licitant d'asil ha entrat de forma irregular al territori de la UE. Així doncs, els objectius principals són per una banda fer més fàcil que els països de la UE puguin determinar la responsabilitat de l'examen de les sol·licituds d'asil comparant les impressions dactilars amb una base central. Per altra banda també permet que els serveis de seguretat, sota condicions estrictes, consultin l'Eurodac amb fins de prevenció, detecció o investigació de delictes greus o de terrorisme.

És important fer menció a l'Oficina Europea de Suport a l'Asil (EASO) que tot i no ser una norma, sinó una agència, i per tant, no es troba recollida dintre del paquet de normes del SECA, ha jugat un paper molt important en les crisis de refugiats. L'EASO s'estableix en el Reglament (UE) n° 439/2019 del Parlament Europeu i del Consell. Va ser creada per reforçar la cooperació pràctica en matèria

d'asil i per assistir als EEMM en el compliment de l'obligació en l'àmbit europeu i internacional d'atorgar protecció a la població afectada. Per tant, actua com a centre especialitzat en matèria d'asil i ofereix ajuda als EEMM en els quals els sistemes de recepció i d'asil estan sotmesos a pressions especials.

Una vegada realitzada una síntesi del marc normatiu europeu de migració i asil es mostra clarament que la integració d'aquesta qüestió ha sigut lenta i difícil, ja que es tracta d'un àmbit sensible i vinculat a la sobirania estatal. A la vegada, com és un aspecte tan vinculat a l'àrea geogràfica, cada país percep d'una manera diferent l'asil.

Finalment és important destacar que l'aplicació del SECA a Espanya està marcada, la seva major part, per les decisions preses a la UE, majoritàriament directives que són d'aplicació directa a Espanya. Però, és important destacar que moltes de les Directives dictades pel Consell no han estat transposades a Espanya. El termini de transposició de la Directiva 2013/32/UE, per exemple, expirava el 20 de juliol de 2015, tot i així, molts dels Estats, entre ells Espanya, encara no ha comunicat la transposició a la Comissió d'aquesta directiva. Així doncs, la Comissió Europea, amb la seva potestat sancionadora del compliment del Dret Comunitari pot portar a terme procediments d'infracció. Primerament quan rep una denúncia, tracta de solucionar el problema per mitjà de diàleg estructurat, el qual anomenen "EU PLOT". Si aquest no sorgeix efecte, la Comissió Europea pot iniciar un procediment formal d'infracció basat en enviar una carta d'emplaçament amb la respectiva contestació. Seguidament es realitza un dictamen motivat, un recurs davant del TJUE i la conseqüent sentència. Finalment hi pot haver una segona reemissió davant del TJUE.

La Comissió ha afirmat en nombroses ocasions que la supervisió del SECA es una de les seves principals prioritats. No obstant, en els últims dotze anys, dels 75 procediments d'infracció incomplets del SECA oberts per la Comissió Europea, tant sols s'ha arribat a sol·licitar una multa coercitiva al TJUE en dues ocasions l'any 2009, a Espanya i a Suècia (Fernández, 2017)

### 3. LA REFORMA DEL SECA

#### 3.1 MOTIUS DE LA REFORMA

El SECA, abans de la crisi migratòria de l'any 2015 era entès com un sistema format per criteris mínims comuns per al tractament de les persones sol·licitants i les sol·licituds d'asil dintre de la UE. Però, a causa de l'anomenada Crisi dels Refugiats dels anys 2015 i 2016 on centenars de milers de persones van creuar el mar Mediterrani fugint de la guerra i la persecució, es va fer patent que aquest sistema de mínims era insuficient. Només durant l'any 2015 més d'un milió d'homes, dones i nens van pagar a màfies, bandes de delinqüents organitzats o traficants de persones per a poder travessar les fronteres cap a Europa. A principis de 2016, el 55% dels refugiats que arribaven a Grècia eren dones i nens. Moltes d'aquestes estaven embarassades i necessitaven serveis de salut, i totes elles corrien un risc molt elevat de ser víctimes de la violència de gènere (UNFPA, 2017). Proporcionar a totes aquestes persones aliment, aigua i lloc on refugiar-se va presentar una gran pressió sobre els recursos d'alguns dels EEMM de la UE. Els casos més clars van ser Grècia i Itàlia, ja que la majoria de refugiats eren als primers països on arribaven després de passar les fronteres. Això va comportar que els països que rebien de primera mà a tots els refugiats col·lapsessin el seu sistema davant l'arribada massiva de sol·licituds d'asil. Per tant, com que no reveien un tracte uniforme a tota la UE, pel fet que alguns dels països estaven col·lapsats, els sol·licitants viatjaven per tota Europa per a sol·licitar l'asil en els països en els quals creien que tindrien majors probabilitats de rebre protecció internacional.

Aquest fet va derivar en una gran pèrdua de desconfiança per part dels EEMM en l'Espai Schengen. Un exemple d'això són les declaracions que ha fet França, on les autoritats franceses han fet patent que hi ha un gran problema de confiança global en l'espai Schengen, fent així que mitja dotzena de països en els últims anys hagin restablert temporalment els controls de les seves fronteres amb motiu de seguretat, terrorisme o degut a fluxos migratoris (Guerrero, 2019). Els controls fronterers entre els països europeus es van introduir de manera temporal arrel de la crisi de refugiats l'any 2015 i acabaven al novembre de l'any 2018. Així i tot, molts dels països, especialment els del centre d'Europa, van decidir prorrogar

aquesta mesura. Això és degut al fet que hi ha una gran desconfiança dels països centre-europeus, com poden ser Alemanya, Àustria, Dinamarca, Suècia o Noruega, cap als encarregats de controlar les fronteres exteriors de la zona Schengen com poden ser Grècia, Itàlia o Espanya. Aquest fet va estar qualificat per Juncker com “un pas enrere per Europa” (Pérez, 2018). Els EEMM que van augmentar els controls de les seves fronteres ho van fer al·legant diferents motius: l’augment de la utilització de documentació falsa per travessar les fronteres exteriors, per altra banda la creixent amenaça jihadista també influeix en no permetre la lliure circulació, com passa a França. Altrament, els països nòrdics també tenen por d’una filtració de terroristes islamistes. Però finalment, el principal motiu pel qual es manté el control de fronteres interiors és la falta de control per evitar els moviments secundaris, ja que cada vegada hi ha més immigrants que entren de forma irregular a la UE i es mouen d’un país a l’altre sense ser controlats. Això també porta a voler la supressió temporal de Schengen per poder tornar als immigrants irregulars que arribin des del país confrontant. Per tant, a falta d’un acord entre els EEMM que els beneficiï a tots, els països menys afectats per la problemàtica de l’asil són partidaris de tancar fronteres per no haver de fer front a un problema, on a priori, ells no estan implicats.

Per altra banda es va fer una gran crítica al sistema de Dublín ja que tenia una dificultat notòria per assegurar un examen eficient i just de les sol·licituds d’asil en els EEMM. A més, hi ha una falta de coordinació a l’hora d’aplicar els criteris d’assignació de la responsabilitat i, per exemple, no es té en compte la presència de familiars o ser massa restrictiu amb la clàusula humanitària i aplicar com a criteri principal el del primer país d’arribada (Parramon, 2018).

Estretament lligat amb aquesta crítica, el SECA i especialment el sistema de Dublín, van entrar en una gran crisi degut a diverses consideracions preses pel TEDH. Això és a causa que a vegades un dels Estats participants en el sistema no és segur a efectes de retornar demandants de protecció que s’havien desplaçat a un altre Estat. En aquest sentit, la doctrina ja havia posat de manifest que tot i l’harmonització normativa en matèria d’acollida de demandants i de procediments, les oportunitats d’obtenir protecció no eren similars per als demandants ni la qualitat de l’Estatut

semblant (Morgades, 2019). El TEDH va dictar diverses sentències, com per exemple *Sufi i Elmi v. Regne Unit*, 8319/07 i 11449/07, 28 de juny de 2011, *Saadi c. Italia* [GS], 37201/06, 124-125, TEDH 2008 i *M.S.S. c. Bèlgica i Grècia* [GS], 30696/09, establint que no es pot retornar a ningú que corri un risc real de ser sotmès a un tracte contrari a qualsevol disposició del Conveni Europeu de Drets Humans. Hi ha diverses sentències del TEDH que condemnen també les “devolucions indirectes”, és a dir, expulsar a una persona cap a un Estat des d’on pot ser deportat cap a un altre estat sense tenir la oportunitat de beneficiar-se d’un examen adequat de la seva situació. El TEDH ha declarat en diverses situacions que quan el procediment d’asil d’un Estat membre de la UE és deficient i no ofereix garanties suficientment eficaces contra la devolució arbitrària, els altres EEMM han d’abstenir-se de tornar sol·licitants d’asil a aquell país (Tribunal Europeu de Drets Humans, 2016). Aquestes actuacions s’han estat repetint en diverses ocasions a Grècia, però el fet de no poder retornar als sol·licitants d’asil al primer país on han arribat fa trontollar tot el SECA ja que això suposa que els Estats no puguin aplicar els criteris d’assignació de responsabilitat de Dublín i procedir al trasllat basant-se en la confiança mútua de que tots els participants compleixin amb uns estàndards comuns europeus sobre la protecció dels Drets Humans. Per tant el que haurien de fer és assegurar-se primer que en l’Estat de destí es respectin els drets del demandant. En cas de que hi hagués un risc real de violació dels drets del Conveni, els Estats haurien de fer ús obligatòriament de la clàusula discrecional o de sobirania del Reglament Dublín. Així doncs, la jurisprudència del TEDH estableix una excepció no prevista en l’aplicació del sistema d’assignació de responsabilitat i trasllat a un Estat membre de demandants d’asil, per tant, l’afirmació que “Tots els Estats europeus participants en l’entorn normatiu del SECA són igual de segurs” entra en entredit i provoca un altre trontoll en la necessitat de reforma d’aquest sistema de mesures.

## 3.2 PROPOSTES DE REFORMA

### 3.2.1 PRIMERA FASE DE LA REFORMA

Aquesta problemàtica va fer que el 6 d'abril de 2015 la Comissió Europea anunciés el començament del procés de reforma del SECA amb l'objectiu principal d'aconseguir que aquest sistema fos més eficient, equitatiu i sostenible. Finalment el 4 de maig de 2016 es va fer públiques les primeres propostes per harmonitzar els procediments i normes d'asil. Aquesta primera reforma se centra principalment en l'EURODAC, l'Agència Europea d'Asil i el Reglament de Dublín. Aquesta primera fase de la reforma sorgeix després que Àngela Merkel denunciés que la normativa de Dublín no funcionava l'any 2015. En la mateixa comunicació fa patent la necessitat de “vies legals d'entrada per als immigrants més desitjats, per exemple immigrants altament qualificats o emprenedors: però també vies segures i legals d'entrada per les persones que necessiten protecció internacional” (Garcés-Mascreñas, 2016)

La Comissió Europea va elaborar una proposta de modificació del Reglament de Dublín amb l'objectiu principal de reforçar l'eficàcia del sistema que estableix els criteris i mecanismes per determinar l'Estat Membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional. Així doncs es preveia suprimir les clàusules de cessament de responsabilitat existents en l'antic Reglament, limitar l'aplicació de les clàusules discrecionals i eliminar la responsabilitat dels Estats per raons humanitàries o culturals. Per altra banda es proposaven dues opcions per evitar que la responsabilitat recaigués de forma desproporcionada sobre els països fronterers. Aquestes eren: o bé un nou sistema d'assignació de sol·licituds que distribuís a priori la responsabilitat a partir de la mida, la riquesa i la capacitat d'absorció del país, o si no es proposava que s'ajustés a posteriori l'assignació de sol·licituds en moments d'increment significatiu del nombre de sol·licitats d'asil en un determinat estat membre. Aquesta última solució era similar al pla de reubicació aprovat el setembre de 2015. Finalment proposa clarificar les obligacions dels sol·licitants d'asil en la UE i les conseqüències d'incompliment d'aquestes obligacions per no afavorir abusos del sistema d'asil i evitar els desplaçaments secundaris dels sol·licitants dintre de la UE. Així i tot, cal



destacar que l'objectiu principal de la reforma del sistema Dublín era determinar de forma ràpida i a partir d'uns criteris preestablerts la responsabilitat d'examinar les sol·licituds de les persones que demanen l'asil. Això és degut al fet que com s'ha fet ressò al llarg del treball, la responsabilitat recau de forma desproporcionada sobre els països fronterers.

Per altra banda la Comissió també va fer públiques les bases per modificar l'EURODAC, sistema que va ser creat l'any 2000. La gran aposta que es va fer des de la Comissió era que l'EURODAC mitjançant un reconeixement facial permetés determinar quin Estat membre havia sigut el primer punt d'entrada del sol·licitant de protecció internacional, així doncs reforçant l'aplicació del Reglament de Dublín. A la vegada, es defensava que el principal objectiu d'aquest era ajudar a les autoritats a fer un seguiment dels moviments secundaris per tal de disminuir la immigració irregular així com millorar el sistema de retorn dels immigrants en situació irregular. Aquesta reforma també pretenia fer menció a la situació dels menors, ja que a partir dels sis anys estarien registrats sent més fàcil el seu reconeixement i així intentar garantir la seva seguretat.

Referent a l'Agència Europea d'Asil també es va realitzar una proposta de revisió del Reglament on s'anunciava que l'Agència de Suport Europeu a l'Asil (EASO) passaria a anomenar-se Agència Europea d'Asil. Els canvis que es van proposar van ser millorar la cooperació pràctica i l'intercanvi d'informació en matèria d'asil entre l'Agència i els EEMM, garantir una millor convergència en l'avaluació de les necessitats de protecció en tota la UE, promoure el Dret de la UE i les normes operatives en matèria d'asil, així doncs l'Agència podria elaborar normes operatives, orientacions i bones pràctiques i finalment permetre la supervisió i l'avaluació de l'aplicació del SECA per part de l'Agència amb la col·laboració de la Comissió Europea.

Tot i això, després d'analitzar al detall aquesta primera fase de la reforma hi ha qüestions que encara queden a l'aire. La primera d'elles és que el text remarca que la contribució dels EEMM de la UE al programa de ressentiment serà

voluntària. D'aquesta manera ells tenen la voluntat discrecional d'obrir o no vies segures.

### 3.2.2. SEGONA FASE DE LA REFORMA

La segona fase de la Reforma del SECA es va centrar en una presentació per part de la Comissió de les propostes de canvi del Reglament de Procediments i Qualificació i la Directiva d'Acollida, el juliol de 2016<sup>11</sup>. La primera proposta de canvi substancial va ser substituir les dues Directives actuals per dos Reglaments directament aplicables, que no hi hagi necessitat de transposar-se als diferents ordenaments jurídics. D'aquesta manera els Reglaments establirien un procediment comú de protecció internacional. A la vegada substituir els diferents procediments d'asil existents als EEMM per un procediment comú i més senzill. Per tant s'aconseguiria protegir millor els drets dels sol·licitants i persones vulnerables. De la mateixa manera es podrien prevenir abusos, ja que es preveien introduir normes més estrictes. Es preveuen reforçar les obligacions dels sol·licitants i també es planifiquen noves sancions en cas d'incompliment. Finalment, també es planteja un examen més ràpid de les sol·licituds per motius concrets.

El 23 de juny de 2017 se celebra una reunió del Consell Europeu centrat en la seguretat i defensa, afers exteriors, canvi climàtic, econòmica, comerç i migració. Pel que fa a la reforma de l'asil els líders de la UE van afirmar la necessitat de reforma del SECA per tal d'aconseguir un equilibri adequat entre responsabilitat i solidaritat. Encara que s'iniciïn les negociacions, aquestes són molt lentes i no s'arriba a cap solució sòlida. Tot i així es comprometen a esforçar-se per aconseguir progressos reals en política de devolució i readmissió. Finalment el Consell Europeu convidava al Consell a continuar amb les negociacions sobre aquestes bases i a modificar les propostes legislatives segons sigui necessari, sempre amb l'ajuda de la Comissió.

---

<sup>11</sup> COM(2016) 465 disponible a: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal\\_on\\_standards\\_for\\_the\\_reception\\_of\\_applicants\\_for\\_international\\_protection\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_standards_for_the_reception_of_applicants_for_international_protection_en.pdf)

### 3.2.3 ESTAT DE LES NEGOCIACIONS

Totes les propostes de la Comissió comentades en els apartats anteriors es troben encara en fase de negociació i amb molts entrebancs per avançar degut a que, tot i que hi ha acords generalitzats en molts aspectes, en les qüestions essencials de la reforma hi ha una gran disparitat d'opinions. El 17 de maig de 2018 la proposta de canvi del Reglament de Procediments i Quantificació i la Directiva d'Acollida, feta per la Comissió el juliol de 2016, rep el suport del ple del PE i per tant s'inicien les negociacions interinstitucionals entre el Consell i el PE.

El juny de 2018 el PE i el Consell arriben a un acord provisional pel que fa a la Directiva de condicions d'acollida i es va presentar als EEMM. Però no va obtenir l'acollida esperada perquè no tots els Estats el van aprovar. Es van realitzar diferents reunions amb els Estats que tenien reserves i, entre d'altres, la Presidència austríaca va identificar disposicions que necessitaven ser modificades i es va tornar a presentar al PE un text per negociació futura. En aquest, es proposa reforçar algunes de les garanties centrades en la unificació dels criteris en tots els Estats de la UE amb relació als moviments secundaris, el dret a la unitat familiar i a una major consideració per l'interès superior del menor. També es posa de manifest la necessitat d'establir unes condicions més dures en el procediment de revisió de la protecció. Tot i els esforços dipositats, les negociacions no conclouen, de la mateixa manera que tampoc ho fan la resta del conjunt de mesures legislatives del SECA.

Pel que respecta a la reforma del Reglament de Dublín, on es volia modificar que el país d'entrada fos qui s'hagués d'encarregar d'examinar la sol·licitud de protecció internacional, es manté aquest mecanisme encara que afegint-hi un mecanisme d'assignació correctora per alleujar la càrrega dels EEMM que estiguin sotmesos a una pressió desproporcionada. Tot i això, aquesta reforma de la Comissió<sup>12</sup> es troba bloquejada al Consell.

---

<sup>12</sup> COM (2015) 450 Disponible a:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2015/0450/COM\\_COM\(2015\)0450\(ANN\)\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2015/0450/COM_COM(2015)0450(ANN)_ES.pdf)

Referent a la reforma de l'EURODAC, el ple del PE va acceptar iniciar les negociacions interinstitucionals emetent un informe<sup>13</sup> de la proposta de modificació. Així doncs, les negociacions amb el Consell van començar el setembre de 2017 i en menys d'un any, el juny de 2018, el Parlament Europeu i el Consell van arribar a un acord provisional. Però, a causa de la falta d'avenços amb la reforma del Reglament de Dublín no s'han pogut concloure les negociacions.

La reforma de l'agència de suport de la Unió (EASO) va ser aprovada pel Parlament el 8 de desembre de 2016 i el Consell ho aprova a mitjans de 2017. Tot i que ambdues parts aprovessin la proposta, el 12 de setembre de 2018, amb l'acord provisional de 2017 encara en suspens, la Comissió va aprovar una proposta modificada del Reglament<sup>14</sup> relatiu a l'Agència d'Asil de la UE pel que es derogava el Reglament anterior<sup>15</sup> (PE, 2019). El seu objectiu principal era aclarir certs aspectes en relació amb les tasques operatives de l'Agència d'Asil de la UE. Però així i tot, la comissió de llibertats civils, justícia i assumptes d'interior del PE va tirar enrere aquesta proposta i va seguir posant l'accent a la necessitat d'afermar un acord provisional pel nou mandat de l'Agència. No obstant això, el Consell encara no ha pres partit sobre la proposta modificada.

Així doncs, tot i la suposada predisposició que manifesten tant els dirigents dels països de la UE com les Institucions Europees per a solucionar els problemes que envolten l'asil, el temps passa i no s'arriben a acords concrets ni s'aconsegueixen prendre les mesures necessàries. Tant és així, que això ens porta a pensar quins són els veritables problemes que porten als EEMM a mantenir bloquejada la reforma del SECA.

---

<sup>13</sup> Disponible a: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0212\\_ES.html?redirect](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0212_ES.html?redirect)

<sup>14</sup> COM (2018) 633. Disponible a:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0633&qid=1542813455047&from=ES>

<sup>15</sup> Reglament (EU) n°439/2010 del Parlament Europeu i el Consell, de 19 de maig de 2010, pel que es crea una Oficina Europea de Suport a l'Asil (DOUE L 132 de 19/05/2010)

## 4. EL BLOQUEIG DE LA REFORMA DEL SECA

### 4.1 UNA EUROPA DIVIDIDA

Tots els petits motius que porten al bloqueig d'aquesta reforma giren al voltant del mateix eix central. Aquest va ser apuntat per Jean-Claude Juncker, expresident de la Comissió, en un dels seus discursos durant l'any 2015: “No hi ha suficient Europa en aquesta Unió. Ni hi ha suficient unió en aquesta Unió”(Comissió Europea, 2015). És a dir, els EEMM no actuen amb una sola veu deixant enrere els interessos personals de cadascú per aconseguir un bé major comú. Per altra banda, el compromís de solidaritat queda difuminat davant d'una qüestió que, per a molts països, es totalment externa a ells com l'asil.

Amélie de Montchalin, política i economista francesa al juny de l'any passat va senyalar que “Ens fa falta un dret d'asil comú. Si algú arriba a Espanya i demana l'asil a Espanya, es desplaça 600 kilòmetres i el demana a França, fa 500 kilòmetres més i el demana a Alemanya, amb aquest sistema es pot quedar a Europa 4 o 5 anys de mitja” (Guerrero, 2019). Aquesta és una de les crítiques més recurrents que fan els membres de la UE davant del SECA. Els EEMM receptors d'immigrants, normalment per les costes del mar Mediterrani, argumenten que el sistema d'asil és desorganitzat i on els mitjans necessaris perquè es compleixi de forma satisfactòria la seva funció brillen per la seva absència. Per tant, aquest grup d'Estat demanen introduir una responsabilitat col·lectiva europea en matèria de migració i en gestió de sol·licituds d'asil, que fins al moment es concentren majoritàriament a Alemanya i França.

Així doncs, hi ha dues posicions destacades davant de la problemàtica que envolta l'asil: els qui defensen que és necessari un dret comú d'asil, encapçalats per Alemanya i França, i per altra banda l'anomenat grup de *Visegrad*, format pels països amb arrels comunistes: Eslovàquia, Hongria, Polònia i República Txeca. Aquests últims se'ls coneix com els “escèptics de Brussel·les” i tenen una aversió comuna cap a la centralització de la UE. Els governs d'Hongria i Polònia ja han rebutjat els edictes sobre les quotes de migrants imposades per Brussel·les. Per tant,

aquest grup de països no entenen la immigració com un problema comú i és quasi impossible que actualment defensin una reforma en to d'unificació.

Aquesta divisió d'opinions va portar al fet que la Comissió de Juncker el 4 de desembre de 2018 donés per vençut un dels seus objectius més ambiciosos: completar la reforma del Sistema Europeu d'Asil. Com s'apunta anteriorment, Grècia o Itàlia no podran suportar una nova onada d'immigrants a les seves costes com la del 2015, doncs les actuals "regles de Dublín" sobre l'asil suposen una enorme càrrega pels principals punts d'entrada de migrants. Això és causat perquè es preveu que els refugiats demanin l'asil al primer país on arriben i és allà on haurien de ser retornats si es traslladen a un altre lloc. Per tant, aquesta opció és la que volen seguir tenint el grup Visegrad. Així doncs, aquests països no volen relacionar-se amb la resta de països ni tampoc acceptar les propostes de la Unió, negant-se a la reubicació obligatòria o el restabliment.

La negativa de diversos EEMM ha portat a la deriva la reforma de la llei d'Asil. Sense una distribució justa de la responsabilitat dels sol·licitants d'asil entre els EEMM de la UE, qualsevol reforma de la política d'asil comú continuarà sent parcial i la noció de solidaritat de la qual tant fa menció la UE acabarà desapareixent. És per aquest motiu que la distribució justa de persones que busquen protecció que exigeix el Parlament Europeu ha de romandre a la taula de negociacions dels EEMM de la Unió.

#### 4.2. BLOQUEIG DURANT LA PRESA DE DECISIONS DEL CONSELL

El Consell a l'hora de prendre decisions només les pot sotmetre a votació si estan presents la majoria dels seus membres. Si aquest requisit es compleix, es procedirà a la votació. Les decisions, segons la seva temàtica, es prenen per majoria simple, per majoria qualificada o per bé, per unanimitat. Aquí rau veritablement el problema de fer efectiva la reforma d'asil. L'any 1999, el tractat d'Amsterdam va atorgar a les institucions de la UE nous poders en matèria d'asil i va adoptar un mecanisme institucional específic: un període de transició de cinc anys amb un dret compartit entre la Comissió i els EEMM i la decisió, per unanimitat, del Consell

després de la consulta amb el Parlament. El tractat d'Amsterdam també preveia que després d'aquesta fase inicial de cinc anys, el Consell podia decidir que s'hauria d'aplicar el procediment de codecisió ordinari i adoptar les decisions per majoria qualificada (Parlament Europeu, 2020). Per tant, actualment al Consell les decisions en matèria d'asil es prenen per majoria qualificada.

Tanmateix, totes les modificacions o canvis que es vulguin aplicar relacionats amb la política d'asil es poden trobar amb moltes barreres abans de poder progressar. Això és degut a fet que l'asil és un aspecte molt sensible per a tots els EEMM i tots ells tenen una posició molt ferma al respecte. Per tant, al ser un tema tan sensible el Consell va decidir de forma extraoficial que tot i que *de iure* les decisions s'haurien de prendre per majoria qualificada, *de facto* ho farien per unanimitat perquè s'està tractant un tema molt delicat per a les sobiraniaes nacionals.

Aquest fet comporta que la presa de decisions sigui excessivament lenta fins al punt d'arribar a un bloqueig total al Consell de segons quines qüestions, com actualment l'asil. Per tal accelerar el procés i posar fi a les situacions en què es bloqueja el consens, moltes vegades aquest àmbit ha arribat al Consell Europeu, com per exemple el juny del 2018, quan els Caps d'Estat o de Govern van debatre amb l'objectiu d'establir les bases per un acord sobre la reforma del sistema d'asil.

La impossibilitat de prendre decisions del Consell és un fet de gran importància, ja que actualment el món canvia a un ritme vertiginós i s'ha de poder respondre als principals reptes que suposin una amenaça o un problema per la seguretat i el benestar de la UE amb una resposta més ferma i amb una acció més ràpida.

#### 4.3. SECURITITZACIÓ DE LA POLÍTICA DE IMMIGRACIÓ, INCLOENT LES MESURES D'ASIL.

Quan es parla d'asil és important no perdre de vista els elements que l'envolten. Aquest fenomen no es pot desvincular de la política migratòria i el seu context. Per aquest motiu quan s'estudia l'asil, la política migratòria no es pot obviar perquè moltes de les dificultats que té la reforma del SECA per tirar endavant

tenen a veure amb problemàtiques més globals sobre immigració. Un dels grans problemes del món actual són les guerres als països d'orient i l'arribada d'immigrants il·legals a Europa. Per aquest motiu la *Global Approach to Migration and Mobility* 2011 i l'Agència Europea de la Migració a conseqüència de les Revoltes Àrabs i l'augment de l'arribada irregular de persones a les fronteres europees comencen a posar de manifest la necessitat de col·locar la migració en el centre de totes les discussions, ja que van haver-hi indicis d'atemptar contra la seguretat de la Unió.

Arran de l'ascens d'aquesta preocupació a Europa s'inicia una estratègia global sobre política exterior i seguretat de la UE perquè s'anuncia una època de crisis existencial. A causa d'aquesta situació, l'any 2016, s'estén una situació d'amenaça i el projecte europeu entra en dubte. Com a resposta immediata des de la UE conjuntament amb els EEMM treballen per una major col·laboració i es replantegen el funcionament de la UE centrant-se principalment en el paper de la seguretat. Aquest argument s'utilitza relacionant les dinàmiques internes i externes del territori, es a dir, el que passa fora de les fronteres de la UE té conseqüències directes en el territori europeu.

A causa de la crisi del mediterrani i la creixent pressió migratòria dels països amb frontera exterior de la UE, diferents dirigents polítics van prendre decisions de forma unilateral i es va violar el Reglament de Dublín i l'Acord Schengen. La CE va activar instruments urgents de la política exterior, la seguretat i la defensa. Per tant, la resposta directa al sorgiment de problemes a la Unió és una securització extrema per part dels Estats i de les institucions europees. Això es veu clarament reflectit en el procés securitzador de la gestió de les sol·licituds d'asil i refugi per part de la UE veient l'asil com una amenaça existencial.

Es pot veure la proximitat geogràfica com un factor clau en l'emergència d'aquesta securització de la que es parla al llarg d'aquest epígraf. La impossibilitat de controlar l'arribada de fluxos migratoris a les fronteres exteriors europees a causa de la proximitat amb els països d'origen dels sol·licitants d'asil i refugi, augmenta la percepció d'amenaça i motiva el discurs securitzador que acompanya



amb mesures restrictives i excepcionals (Parramon, 2018). Aquest fet porta a molts dels països que no sempre es troben afectats per les onades de sol·licitants d'asil a tenir una posició immobiliària en el moment que es posa sobre la taula la reforma del SECA, fent que la securització sigui un factor determinant també pel bloqueig de la reforma del SECA.

#### 4.4 UNA MIRADA CAP AL FUTUR

Sota la consigna “Estem llestos. Però el més important, Europa està llesta. Posem-nos a treballar” (Comissió Europea, 2019), el PE va escollir el 16 de juliol de 2019 a Ursula von der Leyen com a nova presidenta de la Comissió Europea sent la primera dona presidenta electa. Amb ella al capdavant s'inicien nous reptes com el Green Deal o els plans de treball de la Comissió a cinc anys vista i es reprenen de nous, com la voluntat de tornar a arrancar la immobilitzada reforma del SECA.

La presidenta de la Comissió presenta, abans de ser elegida, les seves orientacions polítiques per la pròxima comissió europea de 2019 – 2024. Entre elles vol proposar un nou Pacte sobre Migració i Asil centrant-se principalment en relançar una reforma del reglament de Dublín. Analitzant les seves paraules es pot veure un enfocament diferent a la problemàtica on manifesta ser conscient de la dificultat i divisió que genera aquesta qüestió. Així doncs demana que cadascú deixi de banda les seves diferències i intentin, entre tots els Estats, trobar un posicionament global per enfocar-ho.

A part de la voluntat de reactivar la reforma i demanar un ambient propici al canvi, proposa diverses iniciatives. La primera d'elles és reforçar les fronteres exteriors i això passa per enfortir l'Agència Europea de la Guardia de Fronteres i Costes reajustant el Marc Financer Plurianual. D'aquesta manera FRONTEX podria tenir 10.000 guàrdies permanents a la frontera exterior per poder regular la entrada il·legal. Tot i així, Von der Leyen creu que no s'aconseguirà tenir unes fronteres exteriors estables si no aconseguim modernitzar el nostre sistema d'asil perquè sigui realment comú.

El fet d'enfortir les fronteres exteriors i millorar el SECA permetrà recuperar el correcte funcionament de l'espai Schengen de lliure circulació. La Presidenta de la CE ho defineix com un motor clau per a la seguretat, prosperitat i llibertat de la UE. Tot i això, remarca que hem de millorar el seu funcionament i preparar camí per una possible pròxima ampliació d'aquest espai.

Un altre dels principals problemes que planteja és la necessitat de compartir les càrregues. Fins ara el SECA tenia una mirada egocentrista basada únicament en les necessitats de la Unió. Però, Von der Leyen obra la mirada i remarca que la responsabilitat comença en els països d'origen de les persones que venen a Europa, ja que les persones que marxen del seu país ho fan perquè no tenen cap alternativa. Per tant, un altre dels punts claus de la seva agenda és cooperar per a desenvolupar millores de les perspectives dels joves en els seus països d'origen. Cal destacar que sobre el paper això es veu possible, però tots els sol·licitants d'Asil que marxen del país d'origen és per por a ser perseguits sent quasi impossible que es puguin millorar les perspectives juvenils amb cooperació europea. El que sí que és essencial, com també apunta la Presidenta, és reforçar la cooperació amb països tercers, ja sigui el país d'origen o el país de trànsit, donant d'aquesta manera peu a la creació de corredors humanitaris.

A mode de conclusió, de les paraules de Ursula Von der Leyen es desprèn una voluntat d'obrir la porta a la diplomàcia institucional mitjançant un desenvolupament econòmic, d'estabilitat i seguretat. Sent l'inici de la seva presidència, les paraules poden quedar al paper o bé es poden traduir en accions. Però, si més no, poder tenir la reforma del SECA sobre la taula a l'inici d'una nova etapa per la Comissió Europea és un primer pas.

Deixant de banda la formació d'una nova Comissió, al Consell de la UE durant l'any 2020 hi haurà la presidència rotatòria de Croàcia i Alemanya i ACNUR ha realitzat una sèrie de recomanacions. La primera d'elles és un sistema d'asil realment comú i viable dintre de la UE a través d'una reforma sostenible i un major suport financer als països externs a la UE que acullen a persones desplaçades de

manera forçosa. (ACNUR, 2020). És per aquest motiu que es necessiten procediments justos i àgils a la UE per així poder determinar de la forma més eficaç possible qui necessita protecció internacional i d'aquesta manera aplicar l'estatut pertinent i rebre assistència per la seva integració. ACNUR també senyala la importància de compartir la responsabilitat amb aquells EEMM de la UE que reben un número desproporcionat de sol·licituds d'asil

«La passada dècada va ser la dècada dels desplaçaments. Aquesta pot ser la dècada de les solucions, i ha de ser-ho, començant des de ja en aquest 2020 », va afegir Gonzalo Vargas Llosa. «Al donar suport als països externs a Europa que estan acollint grans quantitats de persones refugiades, la UE també pot ajudar a les persones refugiades a prosperar i no només a sobreviure». (ACNUR, 2020).

Per altra banda, la Comissió Europea en un comunicat de premsa de l'Agenda Europea de Migració perfila els àmbits en el que s'ha de seguir treballant en relació amb els reptes actuals en matèria de migració. Una d'aquestes iniciatives és establir unes bases per a futures normes solides i justes en matèria d'asil. La CE afirma que va presentar totes les propostes necessàries de cara a un marc de la UE complet i sostenible en matèria de migració i asil (CE, 2019)

Així doncs, sobre el paper la mirada és esperançadora i hi ha moltes previsions de desenvolupament i d'avançar amb la reforma. Per tant, és important que aquestes prossegueixin i no quedin només en paraules.

Però els esdeveniments més recents a la frontera greco-turca han demostrat que a la pràctica no tot és tant encoratjador com sembla. Tot inicià a finals de febrer amb l'incompliment de Turquia amb el Pacte signat amb la UE l'any 2016 per al control de les fronteres. Aquest pacte permetia a Europa retornar a Turquia tots els migrants, inclosos els refugiats, que arribessin a les illes gregues. A canvi, la UE va activar un procediment d'acollida de siris més ambiciós que el que tenien. Amb aquest tracte, la UE va aconseguir segellar la ruta migratòria del mar Egeu. La raó per la qual el Govern turc va decidir incomplir l'acord i reobrir les seves fronteres

amb Grècia ha estat degut a la nova onada de violència síria i per a permetre el pas de desplaçats siris que volien arribar a Europa.

La reacció de molts dels líders europeus no es va fer esperar, com tampoc la de Grècia, ja que és el país més afectat amb aquesta declaració. El primer ministre Kyriakos Mitsotakis va declarar el dia 1 de març la crua situació en la que es troben les seves fronteres així com que suspenia el dret d'asil a tots els refugiats que ho sol·licitessin. D'ençà d'aquesta declaració, les patrulles de l'Exèrcit grec han prohibit e impedit l'entrada a milers de migrants per terra i mar. En una declaració de premsa, el portaveu del Govern grec, Stelios Petsas, assegura que “En lloc de restringir les xarxes de tràfic de refugiats i migrants, Turquia s'ha convertit en traficant” (Semana, 2020). Així doncs, la situació ha esdevingut insostenible i els líders polítics juguen a traspassar-se les culpabilitats.

Mentrestant Grècia està retornant a persones procedents de Síria, Afganistan, Somàlia o Paquistán, entre d'altres, que volien sol·licitar l'asil sense tenir en compte si la devolució als seus països d'origen és segura. Però amb aquest conflicte s'està perdent de vista que tothom ha de tenir el dret de sol·licitar asil i a més, hi ha població civil a Síria, per exemple, que està vivint una situació d'extrema violència que està costant vides, ferits i famílies que busquen un lloc segur on poder sobreviure. Per altra banda, a Grècia es comencen a presentar episodis xenòfobs dels seus habitants, concretament a la illa de Lesbos, on es va incendiar un centre per a refugiats amb la finalitat d'evitar la seva arribada. Per altra banda, agrupacions de persones estan intentant que embarcacions de refugiats no arribin a les illes amb crits de “Retorneu a Turquia!” (Semana, 2020).

A totes aquestes tensions produïdes, la resposta més immediata d'Europa ha estat impermeabilitzar les fronteres exteriors. Així doncs el Consell extraordinari de Ministres de l'Interior de la UE va donar una resposta única encaminada a reforçar les fronteres i prohibir els moviments secundaris tant a persones migrants com a refugiats.

Però mentrestant, més de 40.000 persones segueixen atrapades a les illes gregues. Les mesures que s'estan adoptant per impedir l'entrada al país són inhumanes i suposen un greu incompliment de les responsabilitats de Grècia en matèria de drets humans i de dret d'asil, ja que s'està posant en perill a aquells que intenten fugir de la violència. Així i tot, és important no perdre de vista que la protecció de les persones refugiades no és un element que els països puguin eludir quan vulguin o ho necessitin. El dret d'asil hauria de ser per a tots els països innegociable, perquè deportar a persones sense el procés reglamentari pot suposar enviar-los a països on no se'ls hi pugui garantir protecció, a països en guerra o exposar-los a violacions de drets fonamentals incomplint el principi de no devolució.

## 5. CONCLUSIONS

El SECA va iniciar el seu camí fa més de deu anys i des d'aquell moment el món ha estat espectador directe de diversos fets destacats que han marcat la història d'aquest sistema comú d'asil. El primer va ser la Primavera Àrab, del 2010 fins al 2012, durant la qual alguns països de l'Orient Pròxim com Tunísia, Iemen, Líbia o Síria van estar en constant conflicte i van obligar a que moltes persones busquessin refugi a Europa. El segon va ser la guerra civil a Síria, i va comportar que durant l'any 2015 més d'un milió de refugiats creuessin el mar Mediterrani en direcció a Europa per culpa de la inestable situació del país. És important destacar que per arribar a Europa s'havien de sotmetre a una travessia molt perillosa que es va cobrar 3.771 morts i altres desapareguts durant aquell any. Alguns dels fets més recents han estat els esdeveniments succeïts a la frontera greco-turca aquests últims mesos. Aquestes són només algunes pinzellades de tot el que ha succeït però encara que els anys passin i les situacions canviïn el SECA segueix immòbil.

Durant el transcurs d'aquest estudi s'ha volgut donar resposta a la pregunta de per què la reforma del SECA no prospera tot i els aparents esforços de les institucions, ja que fa temps que el PE, CE, diferents entitats socials d'arreu i el món acadèmic demanen una revisió del reglament de Dublín, que al llarg d'aquests deu anys ha mostrat totes les seves mancances. La més important és la gran dificultat per assegurar un examen eficient i just de les sol·licituds d'asil i la falta de coordinació per aplicar els criteris d'assignació. Per altra banda, les crisis abans mencionades van deixar en evidència que la UE ha fracassat en relació amb els objectius del SECA com ara garantir un accés efectiu als procediments de concessió de protecció internacional i no comprometre l'objectiu de celeritat en la tramitació de sol·licituds de protecció internacional o limitar els moviments secundaris dels sol·licitants a causa de la diversitat de les condicions d'acollida. Tampoc ha aconseguit racionalitzar els procediments de protecció.

Gràcies a la recerca realitzada es pot afirmar que avui en dia són cinc els elements que ens porten a donar resposta al per què de la immobilitat de la reforma del SECA. Cal afirmar també que molts d'ells es van desencadenar l'un

rere l'altre. El primer entrebanc amb el qual es troba la reforma del SECA és l'egocentrisme dels EEMM. És un dels comportaments més comuns dels Estats durant el segle XXI tot i els grans esforços empleats en ocultar-ho. Els Estats aliats al fenomen migratori i a les crisis dels refugiats no són capaços de posar-se en les sabates dels països que sí que estan patint el problema en primera persona i per tant no accedeixen a modificar el sistema de rebuda de sol·licituds per quotes equitatives per a cada país. Aquest canvi només els hi suposaria problemes, ja que haurien d'assolir refugiats al seu país, quan actualment no cal que ho facin perquè no tenen forma d'accedir de forma directa com sí que passa a Grècia, Romania, Itàlia o bé Espanya. Per tant, si tots els països patissin el problema de primera mà sí que treballarien conjuntament per intentar pal·liar un problema tan important com és el col·lapse de sol·licituds de refugiat en diversos països. A més a més, hi ha una gran desconfiança per part dels EEMM de l'interior d'Europa cap a la tasca de gestió i protecció de les fronteres exteriors que estan realitzant els països fronterers. També hi ha una gran manca de gestió i control per evitar els moviments secundaris per dintre de la Unió Europea.

Aquesta visió egocentrista dels Estats els ha portat a que en situacions d'arribada massiva de sol·licituds d'asil durant crisis de refugiats, els EEMM no actuïn de forma homogènia. Sinó que la reacció de molts d'ells ha estat la pèrdua de confiança en l'espai Schengen i en conseqüència, molts països han restablert en diverses ocasions el control temporal de les seves fronteres. Aquesta falta de llibertat de circulació a través dels països de la zona Schengen també afecta al sentiment de confiança mútua que s'ha de crear entre els països per a que treballin de forma conjunta en benefici de la UE. És important també destacar que a vegades els països de la UE sí que treballen de forma cohesionada en busca d'una solució, però normalment aquesta solució sempre passa per augmentar el paper de la seguretat. Aquest argument s'utilitza relacionant les dinàmiques internes i externes del territori, es a dir, el que passa fora de les fronteres de la UE té conseqüències directes en el territori europeu. Per tant, podem extreure que una de les amenaces existencials de la UE prové directament dels EEMM i de la incapacitat que tenen d'oferir una resposta comuna en matèria d'asil i refugi.

La conseqüència de l'apuntat anteriorment és la impossibilitat d'adoptar decisions al Consell. Sí que és veritat que les decisions en matèria d'asil es prenen per majoria qualificada, però al ser un tema molt sensible s'intenta tenir un consens general per a fer el pas d'adoptar les decisions. És per això que és impossible avançar en aquesta reforma, perquè sempre hi haurà determinats ministres que s'oposin totalment a les modificacions de les lleis de l'asil pensant únicament en el seu propi benefici.

Per altra banda, també és important fer menció que a part de la dificultat per adoptar decisions en matèria d'asil, hi ha un alt grau d'incompliment per part dels Estats que, en ocasions, ni tan sols han arribat a adaptar la seva legislació interna a la normativa europea o dediquen escassos recursos a la seva ampliació. Per aquest motiu, la CE ha instat als EEMM a l'aplicació real del SECA. El conflicte ha fet brotar un aspecte contrari als valors fundacionals de la UE; una falta de solidaritat i d'unitat per part dels estats membres. Això ha provocat que s'iniciïn quaranta procediments d'infracció en contra dels Estats per no aplicar de forma correcta la legislació del SECA.

Per tractar de donar una mica de llum a la situació seguidament es proposaran alguns suggeriments de com hauria de canviar el procediment de reforma perquè aquest fos més factible. Per una banda, si no es possible arribar a un punt en què tots els EEMM estiguin d'acord, els països disposats a comprometre's conforme a la solidaritat i a promoure una política d'asil humana haurien de ser capaços de trobar una manera conjunta de treballar en la redistribució conjunta dels refugiats. Per tant és essencial poder donar una resposta ràpida als principals reptes de la Unió. Així doncs, la Unió Europea hauria de donar una resposta diplomàtica més ferma i dur a terme accions més ràpides. Aquest fet passa per accelerar la presa de decisions al Consell fent que realment l'asil sigui un aspecte que es voti per majoria qualificada. Tot i així, el veritable problema, tal i com s'ha senyalat anteriorment, rau en la falta de solidaritat dels Estats. Per tant, la solució no hauria de passar per prendre les decisions per majoria qualificada al Consell, sinó que tots els Estats haurien de ser suficientment solidaris i justos per veure que pel que fa l'asil hi ha un problema real i que la reforma necessita fer-se



ja i assolir un sistema de quotes equilibrat, on tots els països tinguessin una quota assignada de la qual haguessin de fer-se càrrec, fossin fronterers o no. Així doncs la solució esta en deixar de pensar només en els problemes interns de cada país i pensar en el bé de la Unió Europea i en la necessitat d'ajuda imminent que tenen tots les sol·licitants d'asil.

Les aspiracions en aquesta reforma del SECA haurien d'estar enfocades cap a una eficàcia major, en la seva possible reforma no hauria de patir el cost de devaluació dels drets dels demandants d'asil. La solidaritat i el repartiment equitatiu de les responsabilitats col·lectives dels Estats a la UE haurien de presidir els canvis necessaris que en el futur s'interposin, perquè del contrari ja no serà nomes el règim internacional d'asil i el refugi i el principi de non-refoulement, sinó els valors i els fonaments de la UE els que estiguin en risc de desdibuixar-se.

Per altra banda és important també ser conscients de quin acte legislatiu és més beneficiós perquè es portin a terme totes les mesures adoptades en el procés legislatiu. El principal problema de que siguin directives és que aquestes fixen un objectiu que s'ha d'aconseguir però deixen als seus destinataris la llibertat d'escollir la forma i els mitjans de fer-ho. Així doncs el procés de transposició de les directives pot durar anys. En canvi, si es dicten reglaments, des de la seva entrada en vigor les seves disposicions ja s'imposen als EEMM, a les seves jurisdiccions i als nacionals dels Estats, sent així directament aplicables a tots els Estats. Per tant, els reglaments són l'instrument més beneficiós per assegurar-se que el que decideixen s'acaba aplicant als Estats.

El SECA mai va tenir com a pretensió millorar el règim internacional del refugi i l'asil des de la perspectiva dels drets humans. Sinó que el SECA és un dels àmbits normatius per a la realització del últim gran objectiu de la Unió, el espai de lliure circulació de persones, encara en vies de consolidació. Però parlem de persones. Éssers humans que han tingut la mala sort de néixer en un moment i un lloc determinat en què les condicions de vida no són les adequades per viure-hi i no han tingut la fortuna de la seva banda, com sí que ens ha passat als que hem nascut al continent europeu. Per tant, si en comptes de refugiats o sol·licitants d'asil

parléssim de mares, pares, germans o fills, tant les Institucions Europees com els EEMM arribarien a un acord pensant en les necessitats de totes aquelles persones que fugen del que creien que era la seva llar i no en les conseqüències negatives que els hi comporten a ells. Perquè una cosa que han demostrat les Institucions i els Estats és que davant d'una crisi que els afecta a tots per igual, com ha estat la del Covid-19, sí que son capaços de remar tots en una mateixa direcció. Per tant, és indispensable agafar les regnes i modificar el Sistema Europeu Comú d'Asil per evitar que més persones segueixin partint cap a un trist final.

## 6. REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

### LEGISLACIÓ

Directiva 2001/55/CE del Consell, de 20 de juliol de 2001, relativa a les normes mínimes per a la concessió de protecció temporal en el cas d'afluència massiva de persones desplaçades i mesures de foment d'un esforç equitatiu entre els Estats membres per acollir aquestes persones i assumir les conseqüències de la seva acollida. (DOUE L 212 de 7/8.2001)

Directiva 2003/86/CE del Consell, de 22 de setembre de 2003, sobre el dret a la reagrupació familiar. (DOUE L 251 de 03/10/2003)

Directiva 2003/109/CE del Consell, de 25 de novembre de 2003, relativa a l'estatut dels nacionals de tercers països residents de llarga durada. (DOUE L 16 de 23/01/2004)

Reglament (EU) n°439/2010 del Parlament Europeu i el Consell, de 19 de maig de 2010, pel que es crea una Oficina Europea de Suport a l'Asil (DOUE L 132 de 19/05/2010)

Directiva 2011/95/UE del Parlament Europeu i de Consell, de 13 de desembre de 2011, per la qual s'establia normes relatives als Requisits per al Reconeixement de nacionals de països tercers o apàtrides com beneficiaris de protecció internacional, a un estatut uniforme per als refugiats o per a les persones amb dret a protecció subsidiària i al el contingut de la protecció concedida (DOUE L 337 de 13/12/2011)

Directiva 2013/32/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre procediments comú per a la concessió i retirada de la protecció internacional. (DOUE L 180 de 26/06/2013)

Directiva 2013/33/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, per la qual s'aproven normes per a l'acollida dels sol·licitants de protecció internacional. (DOUE L 180 de 26/06/2013)

Reglament (UE) n ° 604/2013 de el Parlament Europeu i de Consell, de 26 de juny de 2013, pel qual s'establia els Criteris i mecanismes de determinació de l'Estat membre responsable de l'examen d'una sol·licitud de protecció internacional presentada en un els estats membres per un nacional d'un tercer país o un apàtrida (DOUE L 180 de 26/06/2013)

## **DOCTRINA**

ACCEM (2019). Últimos datos de asilo y refugio en Espanya (enero – mayo de 2019). Recuperat de: <https://www.accem.es/avance-datos-de-asilo-en-espana-2019/>

ACNUR (2008). Construyendo una Europa de Asilo. Recomendaciones del ACNUR a Francia para su Presidencia de la Union Europea (Julio – Diciembre 2008). Recuperat de: <https://www.refworld.org/pdfid/488454360.pdf>

ACNUR Comité Español (2016). Asilo: definición y características básicas. Recuperat de: <https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>

ACNUR (2020). ACNUR presenta sus recomendaciones a la Unión Europea para que 2020 sea el año del cambio en la protección de los refugiados. Recuperat de: [https://www.acnur.org/noticias/press/2020/1/5e1758324/acnur-presenta-sus-recomendaciones-a-la-union-europea-para-que-2020-sea.html#\\_ga=2.111935556.1963790048.1582655488-1119009165.1582655488](https://www.acnur.org/noticias/press/2020/1/5e1758324/acnur-presenta-sus-recomendaciones-a-la-union-europea-para-que-2020-sea.html#_ga=2.111935556.1963790048.1582655488-1119009165.1582655488)

AFP (20 de maig de 2019). La reforma del asilo, la gran deuda de la UE. EcoDiario. Recuperat de: <https://ecodiario.eleconomista.es/global/noticias/9888486/05/19/la-reforma-del-asilo-la-gran-deuda-de-la-ue.html>

ALARCÓN VELASCO, N (2017). El sistema europeo común de asilo (SECA) y su aplicación en España. Recuperat de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6882126>

COMISSIÓ EUROPEA (2015). Estado de la Unión 2015: La hora de la sinceridad, la unidad y la solidaridad. Recuperat de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH\\_15\\_5614](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_15_5614).

COMISSIÓ EUROPEA (2019). La nueva Comisión Europea 2019 – 2024. Recuperat de: [https://ec.europa.eu/spain/20191127\\_new-european-commission-ursula-von-der-leyen\\_es](https://ec.europa.eu/spain/20191127_new-european-commission-ursula-von-der-leyen_es)

COMISSIÓN EUROPEA (2019). Cuatro años de la Agenda Europea de Migración: los importantes avances realizados deben consolidarse frente a una situación volátil. Recuperat de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_19\\_6075](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_19_6075)

CONSELL EUROPEU (2018). Reforma del Sistema Europeo Común de Asilo. Recuperat de: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/migratory-pressures/ceas-reform/ceas-reform-timeline/>

EFE (15 de juny de 2019). La reforma del asilo en la UE, “eesencial” para Francia. Eldiario.es. Recuperat de: [https://www.eldiario.es/politica/reforma-asilo-UE-esencial-Francia\\_0\\_910259471.html](https://www.eldiario.es/politica/reforma-asilo-UE-esencial-Francia_0_910259471.html)

ESCRIBANO TESTAUT, P (2015). El asilo, más que un deber humanitario, una obligación jurídica de los Estados de la UE. Recuperat de: <https://www2.abogacia.es/actualidad/noticias/el-asilo-mas-que-un-deber-humanitario-una-obligacion-juridica-de-los-estados-de-la-ue/>

FERNÁNDEZ BURGUEÑO, B (2019), La transposición de la Directiva de Procedimientos de Asilo y la efectividad coercitiva de las decisions de infracción

de la Comisión Europea. Recuperat de:  
[http://www.riem.es/lib/pdf/esp/ART\\_17\\_4\\_003.pdf](http://www.riem.es/lib/pdf/esp/ART_17_4_003.pdf)

GARCÉS-MASCAREÑAS, B (2015). Por qué Dublín “no funciona”. Recuperat de:  
[https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/notes\\_internacional/s/n1\\_135\\_por\\_que\\_dublin\\_no\\_funciona/por\\_que\\_dublin\\_no\\_funciona](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacional/s/n1_135_por_que_dublin_no_funciona/por_que_dublin_no_funciona)

GARCÉS-MASCAREÑAS, B (2016), ¿Hacia una verdadera política común de asilo? Recuperat de:  
[https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion/migraciones/hacia\\_una\\_verdadera\\_politica\\_comun\\_de\\_asilo](https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/migraciones/hacia_una_verdadera_politica_comun_de_asilo)

GUERRERO, C. (2019). La reforma del asilo en la UE, “esencial” para Francia. *El Diario.es*. Recuperat de: [https://www.eldiario.es/politica/reforma-asilo-UE-esencial-Francia\\_0\\_910259471.html](https://www.eldiario.es/politica/reforma-asilo-UE-esencial-Francia_0_910259471.html)

GONZÁLEZ ENRÍQUEZ, C. (2015). La crisis de los refugiados y la respuesta europea, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 67, Recuperat de:  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari67-2015-gonzalezenriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari67-2015-gonzalezenriquez-crisis-refugiados-respuesta-europea).

HOCK MEDINA, M. (2017). ¿Por qué colapsó el Sistema Europeo Común de Asilo? (Treball de final de master) Recuperat de: <https://ddd.uab.cat/record/181478>

LA VANGUARDIA (24 d’octubre de 2019). Acnur carga con dureza contra los planes de reforma del asilo en Grecia. *La Vanguardia*. Recuperat de:  
<https://www.lavanguardia.com/politica/20191024/471171999338/acnur-carga-con-dureza-contra-los-planes-de-reforma-del-asilo-en-grecia.html>

LENOIR, F (2 de diciembre de 2019). Bruselas relanza los contactos con las capitales para “empezar de cero” a negociar la reforma de asilo. *EuropaPress*. Recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-bruselas->

relanza-contactos-capitales-empezar-cero-negociar-reforma-asilo-  
20191202185908.html

MORGADES GIL, S, "La respuesta de la Unión Europea a la crisis migratoria y su impacto en el SECA: de *Dublín III* a *Dublín IV*", en Ripol Carulla, S. (coord.), Jornadas sobre Derecho, Inmigración y empresa, Marcial Pons, Col·legi de Notaris de Catalunya, 2019, pp. 47-66.

ORTEGA GIMÉNEZ, A. (2014). Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional [DOUE L 180, de 29-VI-2013]. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, 1(2), 195-196. Recuperat de: <https://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/11529>

PARLAMENT EUROPEU (2016). La comisión de libertades Civiles del PE propone un sistema centralizado de solicitud de asilo con cuotas por país. Recuperat de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20160315IPR19462/eurodiputados-piden-centralizar-gestion-de-demandas-de-asilo-y-cuotas-nacionales>

PARLAMENT EUROPEU (2019). La política de asilo. Recuperat de: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.2.pdf)

PARLAMENT EUROPEU (2019). Mejorar el Sistema Europeo Común de Asilo. Recuperat de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/society/20170627STO78418/mejorar-el-sistema-europeo-comun-de-asilo>

PARRAMON, M (2018). La securitización del a gestión de las solicitudes de asilo y refugio por parte de la Unión Europea ante la crisis migratoria a partir de 2015. (Treball de final de master). Recuperat de: <https://www.catalunyaeuropa.net/admin/assets/uploads/files/56a32-ganadorpremiabancsabadel2019v2.pdf>

PÉREZ, C (19 de març de 2016). Los líderes europeos y Turquía acuerdan la expulsión de refugiados. El País. Recuperat de: [https://elpais.com/internacional/2016/03/18/actualidad/1458291556\\_389148.html](https://elpais.com/internacional/2016/03/18/actualidad/1458291556_389148.html)

PÉREZ, R. (2018). Horizontes del espacio de libertad, seguridad y justicia. Recuperat de: <https://www.voltspain.org/blog/igualdad-social/horizontes-del-espacio-de-libertad-seguridad-y-justicia/>

PORRAS RAMÍREZ, JM (2017). El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. *Revista de Estudios Políticos*, nº 175, 207 – 234. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.175.06>

SANTIAGO, E (17 de febrero de 2020). La sentencia de la vergüenza: el TEDH contra el derecho de asilo. Público. Recuperat de: <https://blogs.publico.es/dominiopublico/30976/la-sentencia-de-la-verguenza-el-tedh-contra-el-derecho-de-asilo/>

SEMANA (3 de febrer de 2020). Tensión en Europa por la apertura de fronteras turcas a miles de migrantes. Semana. Recuperat de: <https://www.semana.com/mundo/articulo/tension-en-europa-por-la-apertura-de-fronteras-turcas-a-miles-de-migrantes/654495>

SOKOLSKA, I (2020). Parlamento Europeo. La Política de Asilo. Recuperat de: [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_4.2.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_4.2.2.pdf)

SOLANES CORELLA, A (2014). Derechos humanos y asilo. Sobre las deficiencias del SECA y la regulación jurídica española. Recuperat de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5180705>

TRIBUNAL EUROPEU DE DRETS HUMANS (2016). Asilo. Recuperat de: [https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks\\_Asyl\\_Talk\\_SPA.PDF](https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks_Asyl_Talk_SPA.PDF)

UNFPA, (2017). Bussiness, the pursuit of rights and choices for all. Recuperat de: <https://www.unfpa.org/es/emergencias/crisis-de-los-refugiados-en-europa#>



VARGAS, J (13 de febrero de 2020). Estrasburgo cambia de criterio y avala las devoluciones en caliente de migrantes. Público. Recuperat de: <https://www.publico.es/sociedad/strasburgo-avala-devoluciones-caliente-migrantes.html>